

ARTICLE

L'intervention de l'Union européenne dans le développement régional

L'exemple du Nord-Pas-de-Calais

Guillaume Lesecq, Doctorant, Université de Paris I

ATER, Département de géographie, Université Paris VII – Denis Diderot

Mots-clés

Développement régional, aménagement du territoire, fonds structurels, décentralisation, régionalisation, Nord-Pas-de-Calais, zonage, territorialisation

Résumé

Si la politique régionale de l'Union européenne et ses effets aux niveaux international et interrégional ont fait l'objet de nombreux travaux de sciences sociales en général et de géographie en particulier, sa mise en œuvre aux échelons inférieurs reste peu explorée. L'objet de cet article est de montrer en quoi cette politique s'est intégrée en Nord-Pas-de-Calais dans le processus de construction d'une stratégie partenariale d'aménagement et de développement du territoire régional, dont le but est d'articuler des actions d'inspiration et de conception très diverses. Cela s'est traduit par une spécialisation - plutôt que par une concentration - géographique de l'intervention des fonds structurels communautaires. Cette spécialisation a été obtenue par la conjonction de trois éléments : un zonage infrarégional

associant aux zones les plus en difficulté les zones stratégiques d'un point de vue régional ; des programmes de financement pluriannuels ajustés périodiquement pour intégrer autant que possible les leitmotivs communautaires (innovation, compétitivité, environnement) dans les priorités régionales et locales ; enfin, une mobilisation différenciée des territoires, qui reflète non seulement la nature de leurs problèmes, mais aussi leur degré de maîtrise des procédures de l'intervention communautaire.

Introduction

Depuis 1989, les fonds structurels européens alimentent des programmes intégrés destinés à réduire les écarts de développement entre les régions européennes et à aider les plus fragiles à surmonter leurs difficultés structurelles (déclin des zones rurales, crise des industries anciennes). L'interprétation de leurs règles d'utilisation par le système politico-administratif français s'est effectuée dans un contexte de remise en cause des équilibres politiques traditionnels, liée à la décentralisation. L'intervention communautaire s'est ainsi greffée sur un ensemble complexe de politiques territoriales, caractérisé par la multiplicité des niveaux d'intervention (Etat, régions, départements, Europe) et des dispositifs d'aide (aides aux entreprises, politique de la ville, contrats de territoires, etc...), mais aussi par une concurrence entre institutions qui a contribué à brouiller la lisibilité de ses orientations. Les fonds structurels participent - au même titre que les contrats de plan Etat-région, avec lesquels ils partagent beaucoup de champs d'intervention - d'un mouvement de recomposition de l'ensemble des interventions publiques, qui se retrouvent assemblées dans des programmes régionalisés affichant un objectif de développement intégré [Laborie, 1996]. Le principal apport de l'intervention communautaire dans ce domaine est l'amélioration de la lisibilité et de la transparence des

procédures, notamment par la systématisation du suivi et de l'évaluation des actions menées. L'évaluation des politiques communautaires s'est ainsi révélée comme un moyen indirect d'amorcer l'évaluation des politiques territoriales françaises.

L'objectif de ce travail est d'observer la mise en œuvre au niveau infra-régional des politiques de développement régional. On ne prétend pas ici proposer un bilan des effets de ces politiques ; il s'agit concrètement d'étudier les conséquences en matière d'aménagement du territoire de l'évolution des pratiques politico-administratives. La région Nord-Pas-de-Calais est apparue comme le terrain idéal pour une telle exploration, du fait de sa situation spécifique. Ce territoire a en effet subi à partir des années 60 une mutation économique particulièrement brutale, à laquelle elle a fait face au prix d'un retournement de la solidarité nationale [Veltz et Davezies, 2005]. Ainsi, depuis une trentaine d'années, le Nord-Pas-de-Calais, qui a alimenté les mécanismes français de redistribution des ressources pendant les trente glorieuses, finance la modernisation de son appareil productif et la réhabilitation de son cadre de vie en grande partie grâce à des fonds publics nationaux et européens.

La politique régionale communautaire intègre deux composantes. La première composante, celle des objectifs prioritaires, alimente des programmes régionaux (objectifs 1 et 2) et nationaux (objectif 3) dont le contenu est pour l'essentiel défini par les Etats membres, en appui des dispositifs d'aide existant sur le plan national. Cette composante concerne 93% des fonds attribués à la France pour la période 2000-2006¹, les deux tiers alimentant les programmes régionaux qui font l'objet de notre étude. La seconde composante, celle des initiatives communautaires, propose des programmes visant à traiter des problèmes spécifiques (intégration transfrontalière et transnationale pour Interreg, politique de la ville pour

¹ France métropolitaine et d'outre-mer. Source Inforegio.

Urban, développement rural pour Leader...). Ce sont ici les financements nationaux qui viennent se greffer sur des dispositifs communautaires très contrôlés par la Commission Européenne, mais ne représentant que 7% des aides communautaires accordées à la France pour la période 2000-2006.

Notre analyse de la mise en œuvre des programmes communautaires régionaux s'appuie principalement sur trois sources : la liste des communes éligibles depuis 1989, les documents de programmation pour les périodes 1994/1999 et 2000/2006, et le recensement des opérations cofinancées par le FEDER (Fonds européen de développement régional) entre 1994 et 2005. Les deux premières sources nous ont permis de constater que le caractère technocratique de certaines règles communautaires n'avait pas empêché l'Etat de mettre en place, avec le concours des principaux acteurs de la région, une stratégie intégrée de développement régional. L'analyse des opérations montre que cette stratégie est soumise au moment de sa mise en œuvre à une double pression centrifuge : celle des composantes régionales d'un Etat compartimenté par domaines d'action, et celle d'acteurs défendant des préoccupations territoriales de niveau infrarégional.

1) Un projet de développement global de la région

La programmation pluriannuelle des fonds structurels dans les régions françaises s'effectue en trois étapes : La première a pour but de définir des zones éligibles au sein de la région ; la deuxième permet de fixer la répartition des crédits sur des priorités thématiques ; la troisième consiste à sélectionner tout au long de la période de programmation les opérations à cofinancer pour chaque priorité. Chacune de ces étapes cristallise les rapports de pouvoir entre ses participants.

1.1. Une sélectivité géographique faible mais orientée

Dans la première étape de programmation, chaque région se voit attribuer une enveloppe budgétaire mais aussi un quota de population éligible aux interventions. Ce sont les services de l'Etat qui se chargent de choisir les communes éligibles dans le respect de ce quota. Comme dans la plupart des politiques d'aide au développement local, les acteurs territoriaux doivent jouer sur un double registre dans la course à l'éligibilité : d'un côté l'étalage de leurs difficultés leur permet d'attirer la solidarité, de l'autre la valorisation de leur potentiel montre leur capacité à utiliser efficacement les aides accordées [Rosemberg, 2000].

Pour la région Nord-Pas-de-Calais, l'analyse des zones sélectionnées et des thématiques retenues apporte un premier éclairage sur la stratégie issue du compromis entre la Commission européenne, l'Etat et la région. Ainsi, lors de la première période de programmation (1989-1993), onze zones d'emploi étaient concernées en totalité par l'objectif 2 (figure 1). En 1994, l'éligibilité a été étendue à une partie de deux nouvelles zones d'emploi (Berck-Montreuil et Arras) et retirée à plusieurs communes de la zone d'emploi de Lille. Ce zonage n'a quasiment pas été modifié pour la troisième période (2000-2006), même s'il n'a été attribué à un quart des communes éligibles à l'objectif 2 qu'un soutien transitoire². Le ratio de population éligible à un soutien de plein droit ou transitoire n'a globalement que très peu varié entre les trois périodes, se maintenant légèrement au dessus de 85%, répartis sur les deux tiers de l'espace régional.

Si ce ratio traduit une faible sélectivité géographique des fonds structurels en Nord-Pas-de-Calais, la priorité définie pour la région est tout de même

² Le soutien transitoire est un régime dégressif d'aide instauré en 2000 et destiné à adoucir la sortie du dispositif de soutien communautaire pour les zones ayant perdu l'éligibilité à l'objectif 2. Les communes des trois zones d'emploi éligibles à l'objectif 1 en Nord-Pas-de-Calais se sont également vues attribuer un tel statut, mais dans l'optique d'un retour vers l'objectif 2. La réforme des fonds structurels pour 2007-2013 remet de toute façon à plat ces distinctions en supprimant l'obligation communautaire du zonage infrarégional (règlement 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006).

clairement exprimée par le choix des zones éligibles (figure 1) : la transformation et la diversification des espaces anciennement industrialisés (bassin houiller, zones de la sidérurgie, des industries textiles ou portuaires) ont primé sur le reste. Ainsi les zones les plus rurales, situées dans les zones d'emploi de Berck-Montreuil, d'Arras et de Flandre-Lys, sont restées inéligibles. La présence dans l'arrière-pays montreuillois d'un canton classé par la DATAR en zone de revitalisation rurale, et qui aurait sans doute été éligible dans une autre région, n'y a rien changé. Les Parcs naturels régionaux ne sont éligibles qu'en tant qu'arrière-pays des ports – pour la partie du Parc des Caps et marais d'Opale située dans les zones d'emploi de Boulogne-sur-mer et Calais - ou en tant que zone d'industrialisation diffuse - Parc Scarpe-Escaut (à cheval entre Douaisis et Valenciennois) et Parc de l'Avesnois. Un seul bassin industriel d'intérêt régional est inéligible : celui de la verrerie-cristallerie (Arques-Saint-Omer), qui n'était pas en crise au moment de la définition du zonage³.

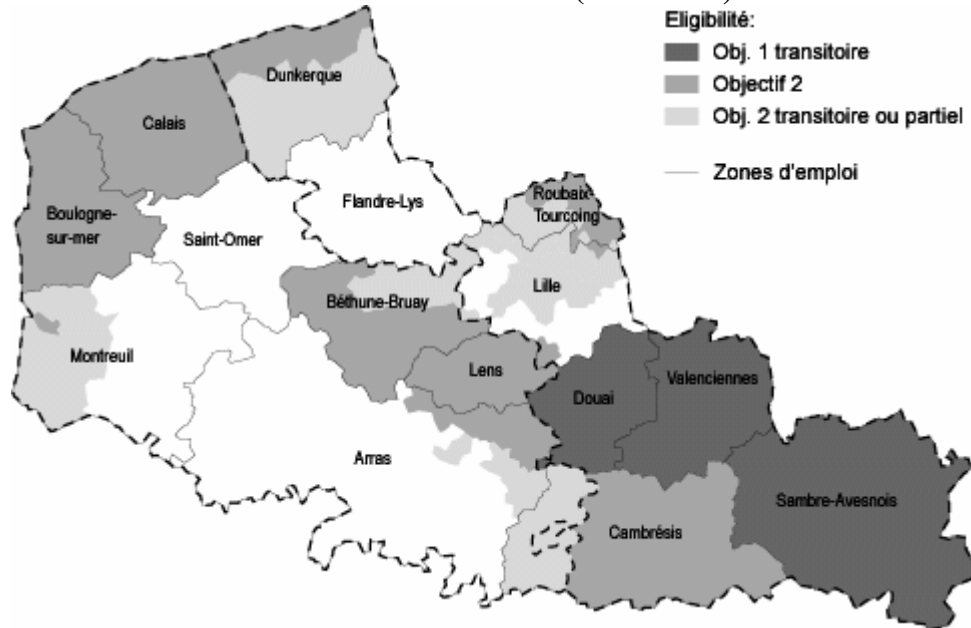
En outre, depuis 1994, l'objectif 1, normalement réservé à des régions entières (niveau NUTS2) en retard de développement⁴, bénéficie aux trois zones d'emploi de Douai, Valenciennes et Avesnes-Maubeuge ; ces trois zones représentent un quart de la population éligible, réparti sur un tiers de la superficie de la zone éligible. Cette situation résulte d'une négociation politique intergouvernementale [Paris, 1995] : l'Etat français a obtenu qu'elles bénéficient du même traitement que la région belge du Hainaut, située de l'autre côté de la frontière, dont les caractéristiques socio-économiques sont similaires. Du coup, la discontinuité de l'aide entre Hainaut belge et Hainaut français est reportée sur la limite départementale entre Nord et Pas-de-Calais, puisque l'ouest de l'ex-Bassin minier (Lens et Béthune), dont les difficultés sont similaires à celles du Douaisis et du

³ Les zonages 1994-1999 et 2000-2006 s'appuient tous deux sur les chiffres du recensement de la population de 1990.

⁴ Régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire.

Valenciennois, n'est éligible qu'à l'objectif 2, dont la dotation et les taux d'intervention sont beaucoup plus faibles.

Figure 1 - Le zonage infrarégional des fonds structurels en Nord-Pas-de-Calais (2000-2006)



Source : SGAR

Toutefois, l'éligibilité d'un territoire ne présume pas de la capacité de ses acteurs à y attirer les fonds communautaires ; encore faut-il que la structure et le contenu des programmes s'accordent avec les spécificités de son organisation socio-économique.

1.2. Une certaine unité de traitement du territoire régional

L'existence d'un zonage infrarégional remet-elle en question le statut de la région comme maille de référence des programmes communautaires ? En théorie, non ; dans l'esprit de la réforme de 1988, il s'agit bien de territorialiser des politiques sectorielles dans la perspective de réduire les inégalités entre les régions d'Europe [Smith, 1995]. Dans la pratique, la

taille et la nature des régions labellisées par l'Union Européenne⁵ sont très variables d'un Etat à l'autre [Terrier, 2000]. La réglementation communautaire laisse d'ailleurs en suspens la question du maillage pertinent dans la définition des objectifs : l'objectif 2 pour les périodes 1989/1993⁶ et 1994-1999⁷ ne vise qu'à « reconvertir les *régions, régions frontalières* ou *parties de régions* (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel », tandis que pour 2000-2006⁸, il ne s'agit plus que de « soutenir la reconversion économique et sociale des *zones* en difficulté structurelle ». Quant à l'objectif 1, on a montré avec l'exemple du Hainaut que sa définition de la région, pour précise qu'elle soit (le niveau NUTS 2), n'interdit pas certaines dérogations. Les partenaires nationaux ne sont donc que partiellement contraints dans le choix de leurs mailles d'intervention. La typologie des actions des programmes régionaux établie au niveau européen par la Commission à des fins d'évaluation reflète cette absence de choix : elle classe les mesures⁹ en trois domaines – environnement productif, ressources humaines, infrastructures de base – qui révèlent le caractère interchangeable des zones à aider, envisagées comme de simples systèmes productifs spatialisés, sans prise en compte de leur diversité de taille, d'organisation sociale ou politique, ou de rôle dans l'organisation territoriale des Etats.

La transposition des règles d'intervention des fonds structurels dans le système français s'est faite au bénéfice de l'échelon régional, sinon des institutions régionales [Balme, 1997]. En Nord-Pas-de-Calais, les documents uniques de programmation (DOCUP), s'ils expriment bien une ambition régionale, doivent s'accommoder des différences d'approche liées

⁵ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) définit plusieurs niveaux territoriaux sur la base de découpages proposés par les Etats membres.

⁶ Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988

⁷ Règlement (CEE) n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993

⁸ Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999

⁹ Une mesure est un régime ou un groupe de régimes d'aides permettant de financer des opérations [Duprat et al., 2003]

à la coupure objectif 1 / objectif 2 : les domaines et les actions cofinancables ne sont pas les mêmes, et le risque était grand que la stratégie régionale se transforme en une juxtaposition des actions réclamées par chaque ensemble de communes éligibles. Pourtant, seules dix mesures sur les 117 inscrites dans les quatre DOCUP étudiés sont circonscrites à des lieux particuliers au sein de la zone éligible (dont seulement deux sur la dernière période). Les contraintes de localisation observées dans les programmes procèdent plutôt d'une logique sectorielle (Quartiers de la politique de la ville, ports, universités, aides aux entreprises). Même la coupure objectif 1 / objectif 2, matérialisée par l'existence de deux documents distincts, comportant des diagnostics séparés, ne se ressent que très peu dans la définition des mesures : la plupart d'entre elles, notamment sur le volet économique, ont une formulation très proche voire identique dans les deux documents. Le développement rural, seul domaine réellement spécifique à la zone objectif 1, représente moins de 10% des crédits prévus par le DOCUP de cette zone. La stratégie est donc bien pensée pour la région, même si tout le territoire régional n'est pas éligible.

Le paradoxe d'une cohésion d'ensemble reposant sur des projets différents mis bout à bout s'explique par l'héritage de la régionalisation « à la française ». Les circonscriptions d'action régionale ont été bâties à la hâte dans les années 50 pour servir de socle à la mise en place de programmes d'action régionale [Labasse, 1960]. Ce « coup parti » a ensuite été pérennisé, décret après décret, sans que personne n'ose modifier ce maillage. Les instances de coordination interdépartementale de l'action de l'Etat se sont peu à peu transformées en institutions régionales, et l'échelon régional est progressivement devenu un cadre de réflexion de l'aménagement du territoire en Nord-Pas-de-Calais [OREAM Nord, 1971]. Cette réflexion s'est dédoublée à la fin des années 80, l'Etat et la région entrant en concurrence pour produire diagnostics et documents stratégiques, mais leurs réflexions s'enrichissent mutuellement plus qu'elles ne se

contredisent. Cette production d'expertise sur le territoire régional est de plus en plus utilisée dans l'élaboration des DOCUP. De plus, le principe d'additionnalité spécifie que les crédits communautaires ne peuvent être utilisés qu'en complément de financements nationaux. L'Etat a donc pris l'habitude, pour bénéficier au maximum de l'aide communautaire, de faire correspondre autant que possible le contenu des DOCUP et celui des contrats de plan Etat-région, lointains successeurs des programmes d'action régionale. Ainsi, ni le zonage infra-régional, ni la division entre objectif 1 et objectif 2 n'ont empêché la mise en cohérence des programmes communautaires avec un intérêt régional de plus en plus affirmé. Cependant, derrière cette cohérence, se cache en fait une conception encore très sectorielle du développement régional.

2) La région, niveau de coordination d'actions sectorielles

Que reste-t-il de la stratégie régionale intégrée et consensuelle à l'issue de la phase de mise en œuvre des programmes communautaires ? Nous avons cherché la réponse à cette question dans l'analyse du processus de sélection des opérations et dans le système d'acteurs qui contrôle et alimente ce processus.

2.1. L'emprise des services sectoriels de l'Etat

L'existence de plusieurs fonds structurels ayant chacun des objectifs spécifiques enfonce un premier coin dans la territorialisation de la politique régionale communautaire. En effet, deux des trois fonds qui alimentent les programmes régionaux fonctionnent selon une logique sectorielle : le FSE (Fonds social européen) et le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole). Comme chaque régime d'aide des programmes régionaux est financé par un fonds et un seul, ceux d'entre eux qui sont alimentés par

l'un de ces deux fonds sont déjà assurés d'une certaine autonomie vis-à-vis de la stratégie régionale. A cela s'ajoute la concurrence entre ministères, qui rend délicate la coordination des trois fonds puisque les crédits du FEOGA transitent par le ministère de l'agriculture et ceux du FSE par le ministère du travail. Ce dernier a également la responsabilité, en plus des crédits FSE des programmes régionaux, du programme national de l'objectif 3 (modernisation des systèmes de formation et promotion de l'emploi). Les directions régionales du travail, qui assurent la gestion conjointe des deux systèmes d'aide, s'accommodent assez mal de la tutelle préfectorale sur une partie de leurs crédits, ce qui complique la coordination régionale des actions [Nay, 2001].

Les rubriques cofinancées par ces deux fonds ne représentent certes que 15% des montants inscrits dans les programmes régionaux du Nord-Pas-de-Calais, mais l'organisation de la programmation du troisième fonds, le FEDER (Fonds européen de développement régional) n'échappe pas non plus aux logiques sectorielles. En effet, pour chaque régime d'aide, le préfet de région désigne parmi les services départementaux ou régionaux de l'Etat un service responsable de l'instruction des projets [Duprat et al., 2003]. Ces services disposent de fait d'un rôle prédominant dans la mise en œuvre des programmes, assurant la publicité du régime d'aide auprès des maîtres d'ouvrage potentiels et le calibrage des dossiers avant leur passage devant un comité de programmation. Ainsi, non seulement la capacité d'expertise de l'Etat en région n'a pas été décentralisée avec les compétences qui lui sont associées, mais en plus la régionalisation de la gestion des fonds structurels a été l'occasion de renforcer cette expertise [Laborie et Taulelle, 1995]. La fragmentation de ce travail d'instruction est flagrante en Nord-Pas-de-Calais : on dénombre en effet pas moins de 16 services instructeurs pour la période actuelle (2000/2006) ; cette fragmentation est même en augmentation par rapport à la période précédente, durant laquelle on ne recensait que 13 services instructeurs. L'enjeu de l'instruction des

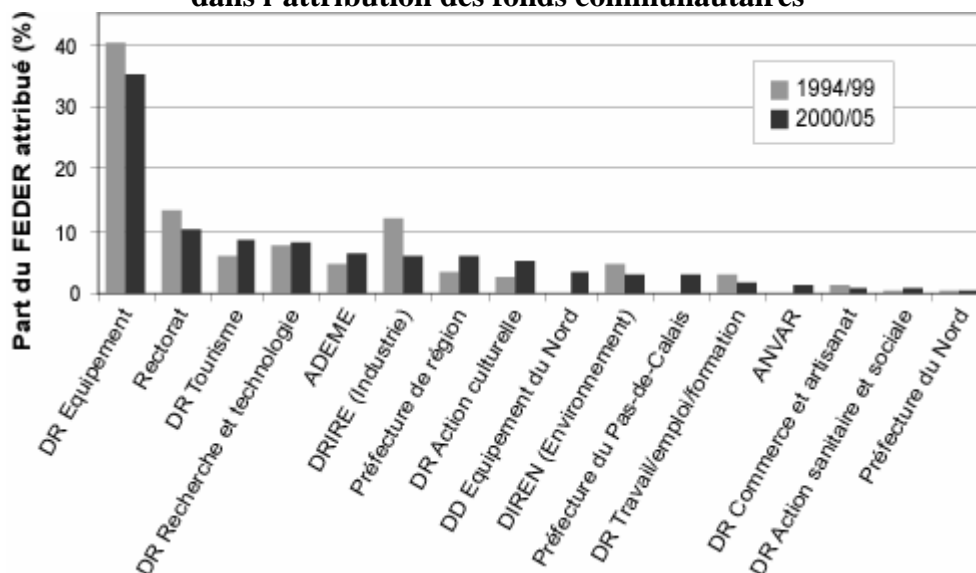
interventions communautaires est d'autant plus grand que les ministères se gardent généralement d'afficher la provenance communautaire des crédits qu'ils inscrivent en leur nom au Contrat de plan Etat-région [Leroy, 2000].

L'administration de l'équipement sort largement gagnante de cette compétition, puisque environ 40% des crédits FEDER programmés en Nord-Pas-de-Calais¹⁰ transitent par ses services régionaux ou départementaux (figure 2). C'est là l'héritage d'un Etat aménageur à l'ancienne qui distribue les infrastructures lourdes à discrétion sur le territoire national. Le deuxième pilier de cet aménagement du territoire « à l'ancienne » est le ministère de l'industrie. Ces deux administrations se sont ainsi partagées l'instruction de toutes les opérations de plus de 30 millions d'euros de budget total programmées en Nord-Pas-de-Calais. On pourrait schématiser ainsi cette vision traditionnelle de l'aménagement : d'un côté, la DRIRE soutient à bout de bras l'implantation ou l'extension d'entreprises industrielles consommatrices de main d'œuvre, dont les emblèmes sont les deux plus grosses opérations subventionnées (Toyota pour la période 1994/1999 et Sevelnord, filiale de Peugeot-Citroën, pour 2000/2006). De l'autre côté, l'équipement finance des infrastructures susceptibles d'attirer d'autres entreprises en améliorant l'accessibilité des zones sinistrées ; la plate-forme multimodale de Dourges, en plein cœur de l'ex-bassin minier, en est le symbole. Cette logique traditionnelle semble néanmoins perdre du terrain : si entre 1994 et 1999, les administrations de l'industrie et de l'équipement ont instruit les 21 opérations les plus coûteuses, elles n'instruisent plus que les 6 premières entre 2000 et 2005. En outre, la figure 2 montre que la part des crédits du FEDER attribués par la DRIRE a été divisée par deux entre les deux périodes. Cette inflexion profite principalement à l'innovation (ANVAR), au tourisme et à la culture, les autres hausses étant vraisemblablement liées à des transferts

¹⁰ Tous les calculs sont effectués sur la base des opérations programmées avant le 16 mars 2005, soit 6276 opérations pour la période 1994/1999 et 3263 pour 2000/2006 ;

organisationnels¹¹. La DRE quant à elle garde son influence grâce au traitement des friches et aux contrats de territoires.

Figure 2 – Les positions des services instructeurs dans l’attribution des fonds communautaires



Source : SGAR

Les variations de poids des différentes rubriques portent également - dans une moindre mesure - la marque de la Commission européenne. La capacité de cette dernière à mettre en avant ses propres priorités se manifeste au moment des négociations qui marquent la transition entre deux périodes de programmation ; c'est en effet le seul moment ou presque¹² où la Commission peut influencer sur le contenu des programmes puisqu'elle a la capacité de conditionner sa signature au respect. Elle a ainsi imposé deux augmentations de la dotation des nouvelles technologies de l'information et

¹¹ L'instruction de certains dossiers de la politique de la ville a ainsi été transférée de la direction régionale de l'équipement à la direction départementale pour le Nord et à la préfecture de département pour le Pas-de-Calais ; par ailleurs, les infrastructures universitaires financées par le plan U3M (Université du troisième millénaire) sont instruites par la préfecture de région, d'où la baisse du poids du Rectorat.

¹² La présence d'un représentant de la Commission dans le comité de suivi donne théoriquement à celle-ci un droit de regard sur les adaptations marginales de la maquette financière du programme en cours de période.

de la communication, la première lors des révisions à mi-parcours de 1997, et une deuxième lors du passage de la période 1994/99 à la période 2000/06 ; elle anticipait ainsi la stratégie de Lisbonne, énoncée en mars 2000, et qui préconise l'amélioration de la compétitivité des territoires européens par le développement de la société de la connaissance. La validation de la subvention globale accordée à l'ANVAR en 2000 va dans le même sens. En ce qui concerne la protection de l'environnement, on ne constate pas de hausse globale, mais un rééquilibrage : l'ADEME, plus tournée vers le monde de l'entreprise, a élargi son champ d'intervention au détriment de la DIREN. Cela ne signifie pas pour autant que la conception naturaliste soit tombée en désuétude au sein de la Commission : celle-ci fait l'objet d'un programme communautaire spécifique, le programme LIFE, géré directement par le ministère de l'environnement. La logique communautaire devrait toutefois gagner du terrain lors de la prochaine période de programmation : selon un fonctionnaire du SGAR Nord-Pas-de-Calais, les programmes régionaux 2007-2013, en cours de négociation, devraient exclure tout ce qui ne rentre pas de près ou de loin dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Il faut pour finir garder à l'esprit le fait que le poids des services instructeurs dépend en partie de la réactivité des maîtres d'ouvrage, sans laquelle les programmes ne dépassent pas le stade des intentions.

2.2. Acteurs publics, acteurs privés : partenariat ou juxtaposition ?

Les projets cofinancés par le FEDER par le biais des programmes régionaux émanent de trois sortes de maîtres d'ouvrage : les institutions¹³ ; les associations et groupements ; et les entreprises privées.

¹³ Nous en avons recensé cinq catégories : services de l'Etat et établissements publics nationaux ; collectivités départementales et régionales et leurs établissements publics ;

La catégorie des institutions regroupe des organismes assurant des missions relevant de l'intérêt public, bien que cette notion soit de plus en plus délicate à cerner en raison des mouvements de décentralisation et de libéralisation. Ainsi définie, cette catégorie se distingue à la marge de la notion juridique d'organisation de droit public¹⁴. Son poids a progressé entre les deux périodes (figure 3a). Cette hausse est principalement alimentée par celle des institutions communales et intercommunales, loin devant les services et établissements de l'Etat (figure 3b). Les autres catégories d'institutions sont très en retrait en tant que maîtres d'ouvrage. L'analyse des cofinancements pour la période 2000-2006 montre que les collectivités départementales et régionale jouent un rôle financier plus important en tant de cofinanceurs qu'en tant que porteurs de projets : le montant des subventions qu'elles ont apportées à des projets soutenus par le FEDER est quatre fois plus élevé que leur apport en tant que maître d'ouvrage, là où les autres institutions sont deux fois plus présentes en tant que maîtres d'ouvrage qu'en tant que bailleurs¹⁵. Les stratégies de ces collectivités territoriales sont donc moins tournées que celles des communes et intercommunalités vers l'affichage de réalisations concrètes et visibles ; elles jouent plutôt dans le sens d'une mise sous influence des autres acteurs locaux [de Sévérac et al., 2003]. L'augmentation de la mobilisation des institutions s'est faite au détriment des entreprises, qui ont pâti du recul des aides à l'industrie, au commerce et à l'artisanat. Les associations restent

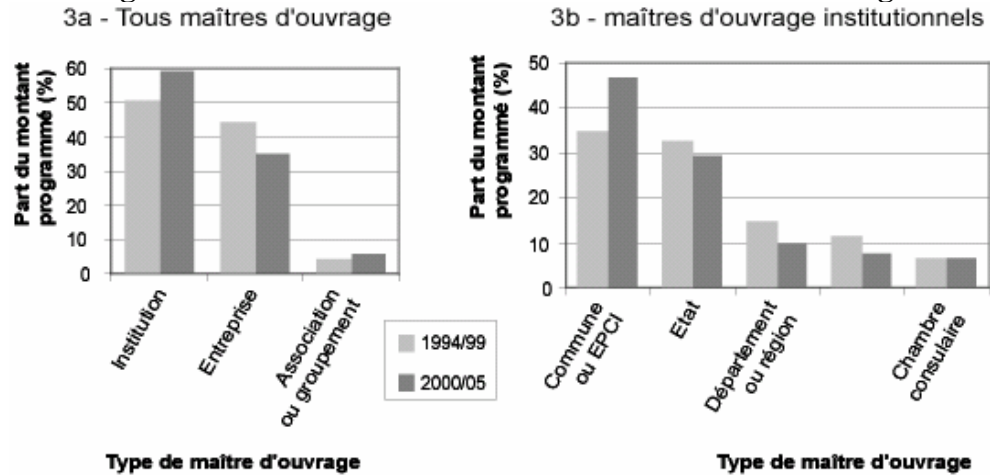
communes, intercommunalités et établissements publics associés ; sociétés d'économie mixte (SEM) et syndicats mixtes ; chambres consulaires (de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers).

¹⁴ Les sociétés d'économie mixte ont ainsi été considérées comme relevant de l'intérêt public de par les missions qu'elles accomplissent : gestion d'équipements publics (ex. : le musée de la pêche à Etaples), ou opérations d'aménagement (ex. : zones d'activités, friches industrielles). A l'inverse, les groupements d'intérêt public (GIP) ont été classés avec les associations, dont beaucoup fonctionnent sur fonds publics et accomplissent le même type de missions. A titre d'exemple, les centres régionaux pour l'innovation et le transfert de technologie (CRITT) peuvent se constituer au choix en association ou en GIP.

¹⁵ C'est beaucoup plus net pour les conseils généraux, pour lesquels le ratio est de un à vingt, contre un à trois pour le Conseil régional.

marginales du point de vue financier, même si elles représentent tout de même 15% des dossiers programmés.

Figure 3 – La mobilisation financière des maîtres d’ouvrage

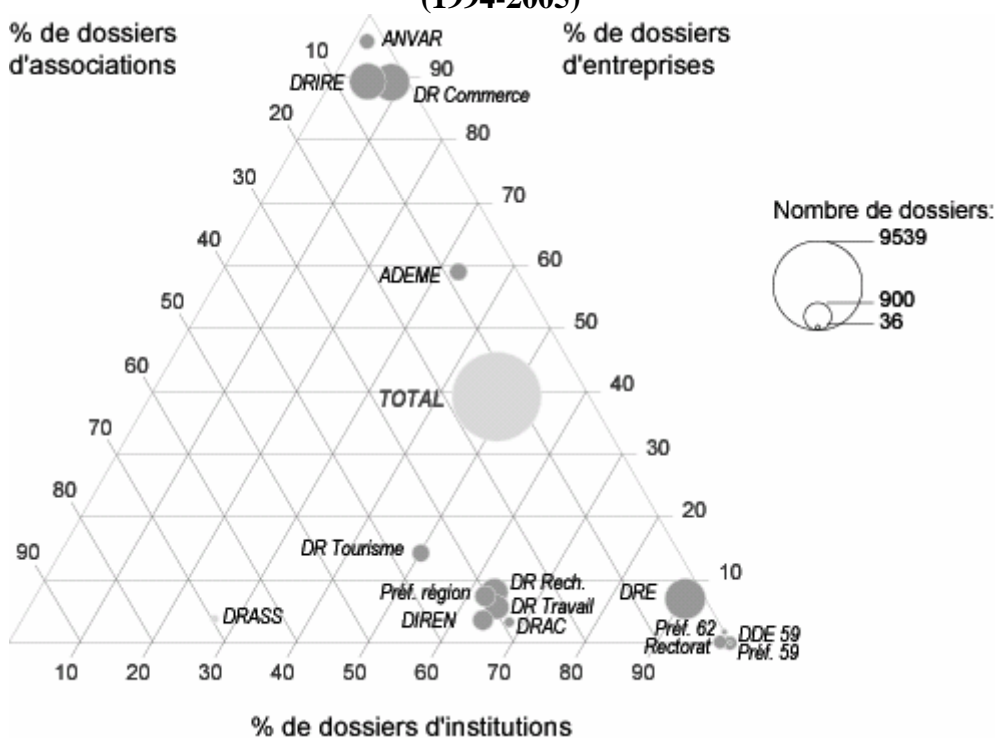


Source : SGAR

Le poids de chaque catégorie de maîtres d’ouvrage est par ailleurs intimement lié à l’emprise des services de l’Etat qui instruisent leurs dossiers. Cela s’explique principalement par le fait que beaucoup de mesures s’adressent à un certain type de maîtres d’ouvrage à l’exclusion de tous les autres (aides aux entreprises, aux établissements scolaires, etc...). De plus, pour les mesures moins exclusives, on peut supposer que les services instructeurs utilisent leurs canaux habituels pour diffuser l’information sur les aides disponibles. Le profil des maîtres d’ouvrage bénéficiaires d’une mesure reflète donc en partie le contenu du carnet d’adresses de l’instructeur. L’analyse du nombre de dossiers instruits permet d’identifier deux groupes d’instructeurs (figure 4). Le premier groupe est constitué des partenaires privilégiés des entreprises (ANVAR, DRIRE, commerce et artisanat). L’ADEME (environnement et maîtrise de l’énergie) s’apparente à cette catégorie, mais instruit tout de même un tiers de dossiers institutionnels. Le second groupe est celui des services instruisant moins de 20% de dossiers d’entreprises privées. Au sein de ce groupe, les services

instructeurs présentent deux profils. Le premier est celui des instructeurs d'opérations institutionnelles (équipement¹⁶, rectorat) ; ce type d'opérations représente plus de 90% des dossiers qu'ils instruisent. Les sept services restants partagent leur temps entre associations et institutions avec des profils variés : plutôt associatif pour le sanitaire et social, diversifié pour le tourisme, et plus institutionnel pour les cinq derniers (NTIC, protection de l'environnement, culture, recherche, formation professionnelle).

Figure 4 – Les relations entre maîtres d'ouvrage et instructeurs (1994-2005)



Source : SGAR

Il reste à savoir si les jeux d'acteurs esquissés se déclinent de façon homogène sur le territoire régional, et comment chaque territoire parvient à

¹⁶ Les préfetures de département se voient déléguer l'instruction d'opérations relevant traditionnellement de l'administration de l'équipement : la rénovation des villages pour la préfeture du Nord, et, depuis 2000, la politique de la ville pour celle du Pas-de-Calais.

articuler ses priorités - ou celles que les niveaux supérieurs lui imposent - avec celles définies pour la région.

3) L'intervention communautaire face aux spécificités des territoires infrarégionaux

La territorialisation de la politique régionale communautaire au niveau des régions françaises nous oblige à interroger la cohésion de ces entités qui, à la différence de communes et de départements multiséculaires, n'ont que quelques décennies d'existence, dont seulement deux en tant que collectivités territoriales investies par le suffrage universel. Nous avons donc recherché d'éventuelles spécificités locales dans la mobilisation des fonds structurels, qui pourraient être liées à des solidarités héritées ayant survécu à la constitution des régions. Pour ce faire, il nous fallait un maillage politiquement neutre. Les zones d'emploi se sont rapidement imposées à nous, en premier lieu parce que la zone d'emploi est devenue avec la réforme des fonds structurels de 1988 une maille essentielle pour l'intervention communautaire : ce découpage statistique a en effet servi de référence au zonage de l'objectif 2 en 1989. Ce dernier s'est affiné depuis, allant jusqu'à isoler des quartiers éligibles dans des communes qui ne le sont pas ; cependant, l'évaluation des programmes régionaux en Nord-Pas-de-Calais s'appuie toujours sur le maillage des zones d'emploi. Le choix de la zone d'emploi se justifie également parce qu'en dépit de la remise en question de sa définition par le développement généralisé de la mobilité domicile-travail, la zone d'emploi garde une certaine pertinence dans cette région où les marchés locaux de l'emploi apparaissent plus cloisonnés qu'ailleurs [Veltz, Davezies, 2004].

3.1. Les trois facettes de la concentration géographique des interventions

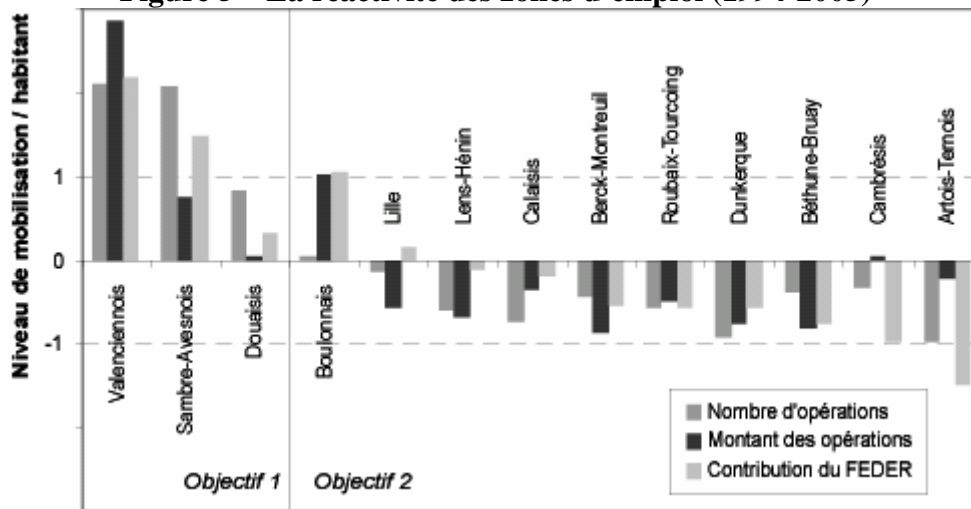
La réactivité de chaque zone d'emploi à l'opportunité des fonds structurels est ici appréciée selon trois critères : le nombre d'opérations programmées, le montant total des opérations programmées, et la contribution totale du FEDER aux opérations programmées. La comparaison des situations des zones d'emploi selon ces trois critères pose deux problèmes. Le premier est lié à la variabilité de la taille des zones d'emploi ; nous l'avons surmonté en rapportant ces trois indicateurs à la population éligible de chaque zone d'emploi. Le second problème est lié aux différences d'ordres de grandeur des trois indicateurs ; pour le résoudre, nous avons procédé à une standardisation¹⁷. A l'issue de ces traitements, un groupe de zones d'emploi se détache nettement par des valeurs dans tous les cas supérieures à la moyenne, et souvent de très loin (figure 5) : ce groupe rassemble les trois zones éligibles à l'objectif 1, mais aussi le Boulonnais, éligible à l'objectif 2. Les autres zones éligibles à l'objectif 2 ont des mobilisations quasiment toutes inférieures à la moyenne pour les trois critères. L'effet de concentration des moyens lié à l'objectif 1 existe donc bel et bien, mais il n'efface pas les disparités entre zones d'emploi, toutes choses égales quant à l'éligibilité des communes qui les composent.

La comparaison des trois critères pour chaque zone d'emploi permet d'esquisser une autre vision de la réactivité de celles-ci. Chacun de ces indicateurs révèle en effet un aspect spécifique de la mobilisation. Ainsi, quand c'est le nombre d'opérations qui l'emporte, cela signifie que les opérations programmées sont en moyenne plus petites ; c'est le cas pour Avesnes, Douai, Montreuil et Béthune, qui ne disposent pas d'un réseau organisé d'acteurs - endogènes et/ou exogènes - suffisamment puissant pour assumer financièrement et administrativement le montage d'opérations

¹⁷ Chacune des trois distributions a été centrée (moyenne ramenée à 0) et réduite (écart-type ramené à 1).

significatives à l'échelon régional. Un niveau plus élevé du montant total des opérations indique au contraire l'existence d'opérations d'une taille supérieure à la moyenne et faiblement soutenues par le FEDER ; ces opérations sont en général plutôt portées par des entreprises privées, comme c'est le cas à Roubaix, dont le tissu entrepreneurial a survécu à l'effondrement de la filière textile. Cela se vérifie également pour Arras (Artois-Ternois) et Cambrai, qui bénéficient chacune d'une opération d'aménagement de zone d'activités d'intérêt régional à proximité d'échangeurs autoroutiers stratégiques, et pour le Valenciennois, avec l'implantation de Toyota à Onaing. Le dernier aspect de la mobilisation correspond à un niveau plus élevé de la contribution du FEDER, qui révèle l'existence d'opérations fortement soutenues, donc plutôt institutionnelles. Les cinq zones émergeant à ce dernier sous-ensemble relèvent de deux cas de figure différents : dans le premier, celui de Boulogne, Calais et Dunkerque, cette mobilisation semble concentrée sur un plus petit nombre de grosses opérations, pour l'essentiel des infrastructures portuaires ; le second cas de figure, celui de Lens et de Lille, semble plutôt dominé par de petites opérations institutionnelles. L'influence de la taille d'une zone d'emploi sur sa capacité à mobiliser les programmes communautaires n'est donc pas linéaire : dans le cas de Lille, la présence de maîtres d'ouvrage solides financièrement ne se ressent pas sur les opérations cofinancées par les fonds structurels. Ces maîtres d'ouvrage n'ont pas besoin de passer par la mécanique complexe des fonds structurels pour financer des opérations aussi considérables que l'aménagement du centre d'affaires Euralille.

Figure 5 – La réactivité des zones d'emploi (1994-2005)



Source : SGAR

Trois éléments semblent donc conditionner le niveau de l'intervention des fonds communautaires dans le développement d'une zone d'emploi : l'existence de projets d'envergure régionale ; la présence d'opérateurs locaux publics ou privés suffisamment puissants pour porter ces projets ; l'impossibilité de financer ces projets par le dynamisme économique local. Il est toutefois remarquable qu'en dépit de l'influence forte des opérations ponctuelles sur la mobilisation, le niveau d'investissement soit relativement stable entre les deux périodes dans chacune des zones d'emploi ; seule exception, le Cambrésis, qui grâce à l'aménagement de la zone d'activités Actipôle a connu un triplement de ses investissements cofinancés par le FEDER. Il semble enfin que les grosses opérations aient un effet d'entraînement : sans doute permettent-elle de faire émerger des pôles locaux de savoir-faire administratif, connectés avec les autorités régionales de gestion des programmes communautaires, et qui servent ensuite de courroie de transmission pour faciliter la remontée des projets [Smith, 1995]. Reste à savoir si la composition et l'activité de ces pôles se différencient selon les territoires.

3.2. Les réseaux locaux de la politique régionale communautaire

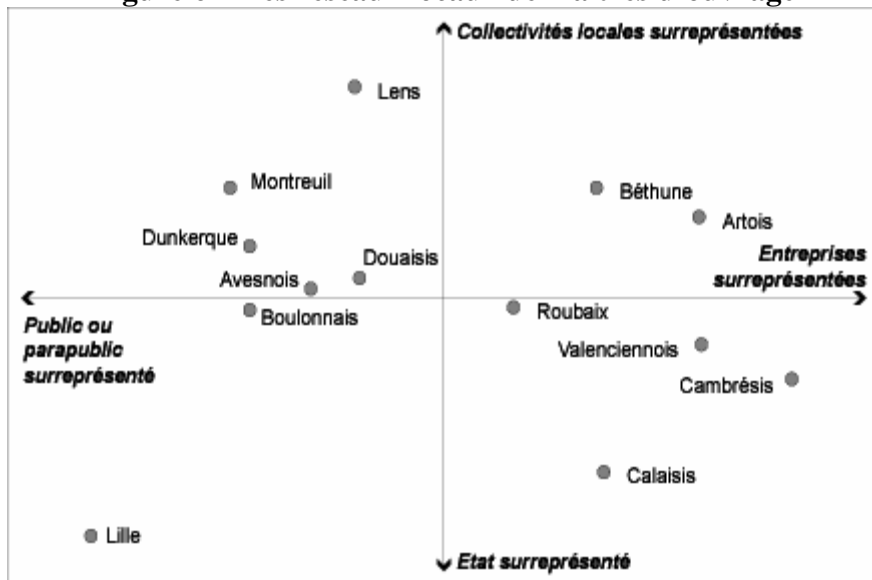
S'il existe des pôles locaux de savoir-faire administratif, les acteurs les plus facilement identifiables en sont les maîtres d'ouvrage. Nous avons donc comparé les zones d'emploi sur la base de la mobilisation respective de chaque catégorie de maîtres d'ouvrage en leur sein¹⁸. On suppose ici qu'un montant élevé des investissements portés par une catégorie dans une zone d'emploi donnée peut correspondre aussi bien à la surreprésentation des maîtres d'ouvrage de cette catégorie qu'à leur forte mobilisation, l'un n'excluant pas l'autre.

Le premier principe de différenciation des zones d'emploi oppose des formes de mobilisation à dominante publique ou parapublique (Etat, associations, syndicats mixtes et sociétés d'économie mixte), à des mobilisations dominées par les entreprises. Ce principe explique 33% des variations des profils des zones d'emploi et partage ces dernières en deux groupes (figure 6). Dans le premier, Lille se détache assez nettement devant Boulogne, Dunkerque et Montreuil. Dans le second, on retrouve les zones d'emploi dont la mobilisation est plus forte en termes de montant total des opérations (Cambrai, Arras, Valenciennes) ; on note aussi la présence du Calaisais, à l'opposé de Boulogne et de Dunkerque, ce qui montre qu'il n'existe pas une seule manière de mobiliser les fonds structurels pour l'aménagement des ports. Le deuxième principe de différenciation concerne plutôt les maîtres d'ouvrage publics : il oppose la mobilisation des maîtres d'ouvrage étatiques à celle des collectivités communales et intercommunales, et explique 24% des variations des profils des zones d'emploi. Celles-ci se différencient moins nettement selon ce principe ; on remarque tout de même que l'archétype d'une suprématie des collectivités

¹⁸ Nous nous appuyons ici sur les résultats d'une analyse factorielle en composantes principales décrivant la situation des zones d'emploi au regard de la part du montant des opérations programmées pour chaque catégorie de maîtres d'ouvrage.

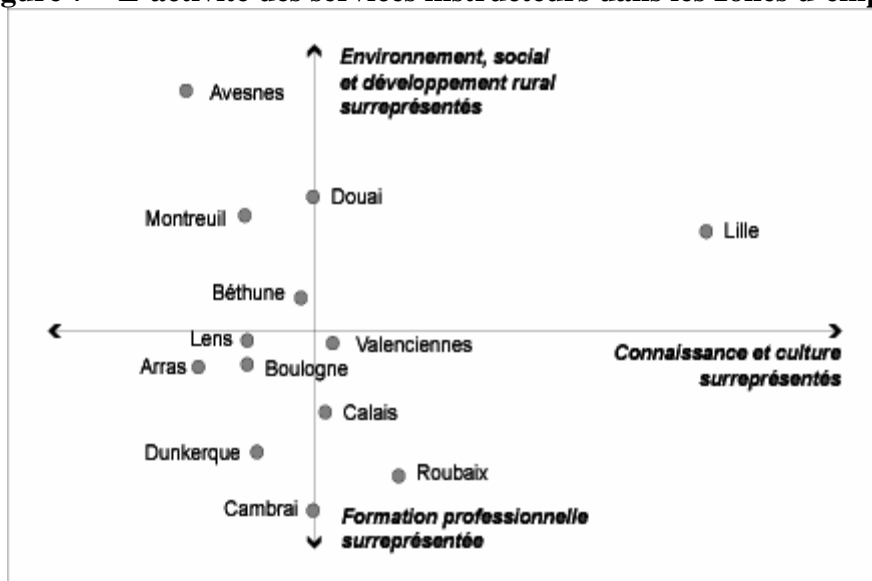
locales sur l'Etat est Lens, loin devant Béthune et Montreuil. A l'opposé, Lille et Calais se détachent nettement ; ces deux zones partagent une faible implication des collectivités locales (moins de 20% des montants investis dans ces zones).

Figure 6 – Les réseaux locaux de maîtres d'ouvrage



Source : SGAR

Figure 7 – L'activité des services instructeurs dans les zones d'emploi



Source : SGAR

Ces pôles de savoir-faire dépendent également de l'implantation locale des services instructeurs. Nous avons donc cherché dans un second temps à différencier les zones d'emploi selon la part des montants instruits par chaque service¹⁹. On suppose ici qu'un montant élevé dans une zone d'emploi donnée peut ici révéler aussi bien l'existence d'un besoin spécifique attirant les fonds qu'une bonne couverture territoriale du service concerné, lui permettant de sensibiliser efficacement les maîtres d'ouvrages potentiels. La première différenciation s'opère principalement par le poids des services s'occupant de connaissance (recherche, innovation, nouvelles technologies et équipements pédagogiques) et de culture. Elle explique 27% des variations des profils des zones d'emploi. Lille se distingue nettement par un niveau d'investissement très supérieur aux autres dans ces domaines (figure 7). Une deuxième différenciation apparaît, opposant des zones dans lesquelles l'environnement, le social et le développement rural sont surreprésentés, à des zones dans lesquelles c'est la formation professionnelle qui est surreprésentée. Cette dernière tendance est surtout incarnée par des zones dont le profil plutôt entrepreneurial était ressorti lors de l'analyse de la mobilisation (Cambrai et Roubaix), auxquels se joignent les zones d'emploi portuaires, plus particulièrement Dunkerque. A l'opposé, on trouve une proximité inattendue entre des zones à forte composante rurale (Berck-Montreuil) et/ou éligibles aux régimes d'aide au développement rural de l'objectif 1 (Avesnois, Douaisis) et la zone d'emploi de Lille. Le point commun entre ces zones est la faible implication du tissu entrepreneurial dans les réseaux de la politique régionale communautaire. Notons enfin le faible pouvoir discriminant des deux directions représentant

¹⁹ Nous nous appuyons ici encore sur les résultats d'une analyse factorielle en composantes principales décrivant la situation des zones d'emploi au regard cette fois de la part du montant des opérations instruites par chaque service.

l'aménagement « traditionnel » (équipement et industrie), dont le poids est peu différencié entre les zones d'emploi.

L'aspect le plus marquant de cette analyse est sans surprise la mise en évidence du profil atypique de Lille ; dans cette zone, ce sont l'Etat et les associations qui investissent – en général dans la culture et la connaissance - plutôt que les entreprises ou les collectivités. On peut y voir une conséquence de son rôle de capitale régionale, mais aussi de son relatif dynamisme économique, qui procure aux acteurs locaux institutionnels et entrepreneuriaux d'autres moyens pour faire financer leurs projets. Ces acteurs locaux sont d'autant moins mobilisés que les communes périurbaines de cette zone d'emploi ne sont plus éligibles depuis 1994. La complexité administrative pourrait ainsi jouer en faveur d'une péréquation intrarégionale, puisque selon cette hypothèse, seuls les décideurs des zones d'emploi les moins compétitives feraient l'effort d'investir dans une expertise administrative qui les place dans une situation d'interdépendance accrue avec l'Etat et la région. Valenciennes et Boulogne semblent avoir couru ce risque avec une certaine réussite du point de vue du soutien communautaire obtenu. En revanche, il semble que certaines zones d'emploi n'aient pas eu les ressources économiques et politiques suffisantes pour mettre en œuvre cette option ; c'est le cas de Lens, Béthune, Douai et Avesnes-Maubeuge. Cette hypothèse ne présume bien évidemment pas de l'efficacité des fonds investis sur la stimulation des territoires concernés.

Conclusion

Il ne s'agit bien entendu ici que d'une première exploration d'une source de données qui, en raison de la complexité de son utilisation et de son interprétation, reste peu utilisée par les chercheurs en sciences sociales, et notamment par les géographes. Elle ne permet ni de connaître le poids de fonds structurels dans l'aménagement de la région et de ses composantes, ni

d'expliquer le niveau d'intervention communautaire dans chacune des zones d'emploi. Néanmoins, à la lumière de ces premiers traitements, on peut déjà émettre quelques hypothèses quant à la géographie de l'intervention des fonds structurels communautaires en Nord-Pas-de-Calais. Celle-ci apparaît comme la résultante de trois processus combinés. Le premier processus, le zonage, agit directement sur l'espace ; pour le Nord-Pas-de-Calais, on a vu qu'il s'inscrivait dans une stratégie régionale soutenant d'un côté les zones les plus en difficulté (Hainaut, ex-bassin minier, quartiers de la politique de la ville), de l'autre les zones d'intérêt régional (centres de décision, pôles économiques et de recherche), le tout au détriment des zones rurales. Le deuxième processus agit indirectement, par la sélection à l'échelon régional de priorités d'intervention qui induisent automatiquement une localisation spécifique des aides (ports, friches industrielles...). Le troisième processus, plus difficile à contrôler, est lié à la mobilisation des maîtres d'ouvrage au niveau local. Dans le poids respectif de ces deux derniers processus, le fait que les zones d'emploi les mieux dotées aient des profils peu différenciés tend à prouver l'importance d'une organisation des acteurs au niveau local pour la captation des soutiens communautaires, et donc d'une certaine territorialisation infrarégionale de l'intervention communautaire. Seules des études de cas permettront de comprendre ces processus et de les resituer dans leur contexte.

Il reste également à valider ce modèle sur d'autres régions françaises moins dépendantes du soutien communautaire. Ces premiers résultats permettent tout de même de comprendre l'inquiétude de certains élus locaux, pris au piège entre la menace qui plane sur les contrats de plan Etat-région et la perspective d'une forte baisse du soutien communautaire à la France. Au-delà de l'aspect financier, c'est un levier de décentralisation tacite du pouvoir qui est ainsi remis en question.

Bibliographie

BALME R. (1997). «La région française comme espace d'action publique», in *Les paradoxes des régions en Europe*. LE GALÈS P. et LEQUESNE C., Eds. Paris: La découverte, pp. 179-198.

DE SÉVÉRAC C., JOUVE B., VANIER M. (2001). «Les contrats globaux de développement: aménagement et construction du territoire régional», in *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*. In JOUVE B., SPENLEHAUER V. et WARIN P., Eds. Paris: La Découverte, pp. 227-244.

DUPRAT J.-P., SIMMONY M., TUBUL M. (2003). *Les fonds structurels européens en région*, Paris: Dexia - LGDJ, 199 p.

LABASSE J. (1960). «La portée géographique des programmes d'action régionale français», *Annales de géographie*, n° 374, pp. 371-393.

LABORIE J.-P. (1996). «Aménagement du territoire et fonds structurels européens», *Annales des Ponts et chaussées*, n° 77, pp. 25-32.

LABORIE J.-P., TAULELLE F. (1995). «Etat et acteurs locaux face à la politique régionale européenne», *Sciences de la société*, n° 34, pp. 59-77.

LEROY M. (2000). *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, Paris: L'Harmattan, 229 p.

NAY O. (2001). «Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France», *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, pp. 459-481.

OREAM Nord (1971), *Le Nord-Pas-de-Calais : aménagement d'une région urbaine*, La Madeleine : Editions Actica, 422 p.

PARIS D. (1995). « La politique régionale européenne dans le Nord-Pas-de-Calais », *Hommes et Terres du Nord*, n° 3, pp. 111-119.

ROSEMBERG M. (2000). *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans 4 projets de villes*, Paris: Anthropos, 184 p.

SMITH A. (1995). *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris: L'Harmattan, 300 p.

TERRIER C. (2000). « L'Europe et les zonages », *Annales des Ponts et chaussées*, n° 93, pp. 68-72.

VELTZ P., DAVEZIES L. (2004). *Nord-Pas-de-Calais 1975-2005. Le grand tournant*, La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 169 p.

Contact :

Guillaume Leseq

CNRS – UMR 8504 Géographie-cités

13, rue du Four, 75006 Paris

e-mail : glesecq@yahoo.fr

English features

The European Union intervention in regional development

The example of the Nord-Pas-de-Calais region

Keywords

Regional development, regional planning, structural funds, decentralization, regionalization, Nord-Pas-de-Calais, zoning, territorialization

Abstract

Although European regional policy and its effects at international and interregional levels has inspired many studies in social sciences and notably in geography, its implementation at subregional levels stays widely unexplored. Thus only remains its difficulty to cast off national and sectorial logics, due to its adaptation to a regionalised French political and administrative system, in which State has preserved its influence by reinforcing its regional assessment ability. The matter of this article is to show how this policy embedded, in the Nord-Pas-de-Calais region, in a process consisting of coordinating actions from diverse inspiration and design, by integrating them in a regional planning and development strategy. This results in a geographical specialization – rather than a concentration - of the intervention. This specialization is the fruit of the combination of three elements: a subregional zoning, which associates areas of regional interest to less developed areas; funding programmes for a number of years with a periodical adjustment aiming at taking into account Community leitmotive (innovation, competitiveness, environment) in regional

and local priorities, at last, a differentiated involvement of the territories which reflects not only the nature of their problems but also their ability to master the procedures of community intervention.

**Figure 1 - Subregional zoning of structural funds
in Nord-Pas-de-Calais (2000-2006)**

**Figure 2 –Positions of examining services
in the attribution of Community funds**

Figure 3 – The raising of funds from contracting authorities

**Figure 4 –Relations between contracting authorities and examining
services (1994-2005)**

Figure 5 –The employment areas reactivity (1994-2005)

Figure 6 – The contracting authorities local networks

Figure 7 – The activity of examining services in employment areas